

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 後冷戰時期北大西洋公約組織角色與功能的轉變

The Transition of NATO's Role and Function in Post Cold-War Era

doi:10.30390/ISC.200001_39(1).0004

問題與研究, 39(1), 2000

Issues & Studies, 39(1), 2000

作者/Author：湯紹成(Shao-Cheng Tang)

頁數/Page：67-78

出版日期/Publication Date：2000/01

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200001_39\(1\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200001_39(1).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



後冷戰時期北大西洋公約組織 角色與功能的轉變

湯 紹 成

(國立政治大學國際關係研究中心
第一研究所副研究員)

摘 要

自後冷戰時期以來，北約的角色與功能起了很大的變化。原本整體性與被動性防禦與威懾的政策，已日漸被局部性與主動性的軍事干預行動所取代，北約乃向一種危機處理的組織演變。去（一九九九）年三月，北約更規避聯合國的授權，以人權超越主權的新觀念，來為其轟炸南斯拉夫聯盟的行動奠定合理化的基礎，其干預的區域已擴大到非會員國。對此，中共與俄羅斯堅決反對，北約的這些行動是否會為其他國家廣泛接受，還有待考驗。

雖然如此，新加入的波蘭、捷克與匈牙利等國以及其多數周邊國家，都盡力改善其相互關係，以期符合北約以和平手段解決爭端的要求，北約的東擴已經對於該地區的安全與安定，貢獻良多。但是，這種對於新會員的要求與北約本身的武力行動，是否相互矛盾？值得深思。

關鍵詞：北約、新戰略概念、和平夥伴關係、北約東擴、二十一世紀新戰略觀

* * *

壹、前 言

去年三月，北約迴避聯合國的授權，強力轟炸了南斯拉夫聯盟，以期解決科索沃危機。四月二十五日，北約十九個會員國的領袖群聚於華盛頓，共同慶祝北約成立五十週年。在會中，不但波蘭、捷克與匈牙利等三個會員國同時入會，使得北約的總面積向東擴張了四百八十五萬平方公里，人口也增加了六千萬，同時，北約還通過了「二十一世紀新戰略觀」，這是其戰略的最新發展，與以往的戰略有相當大的差異。

據理而言，北約在後冷戰時期，應該基於對手的消失而失去存在的理由，可是，北約非但沒有解散，反而日益擴張，不但在會員國方面，同時在職權範圍方面亦然，



其原因為何？北約面臨那些新問題？其新戰略發展的內涵如何？已產生何種效果？各方反應如何？這些都是本文所要探討的主題。

貳、發展背景

衆所週知，北約成立於一九四九年，此乃當時冷戰時期，西方陣營對抗共產陣營規模最大也最有效的集體防衛組織。^①基於當時美國所倡導的圍堵政策，以及其核武器的絕對優勢，北約「大舉報復」(massive retaliation)的策略，也確實發揮了赫阻共產勢力在歐洲擴張的效果。

不久，蘇聯也成功地發展了戰略性核武器，形成與美國相互的核子對峙；再加上法國不滿美國在歐洲的主導地位，因而在六〇年代中期退出北約的軍事組織等因素，使得北約逐漸發展出「彈性反應」(flexible response)的戰略。此一戰略的特色，就是當北約國家遭受外界攻擊時，可以足夠的軍事實力以及團結的政治立場，先使用傳統武力抵抗以爭取談判時機，若無法挽救危機，則再藉核武器來自衛。在另一方面，北約也尋求以談判的手段，積極地與東歐共產國家來解決爭端並建立和平的機制。這個戰略一直維持了歐洲二十年的均勢與和平，直至八〇年代末期東歐國家陸續非共化時，當地情勢大為改觀，北約的戰略也因而轉變。

九〇年代初期，東歐共黨政權紛紛傾倒如骨牌，德國也順勢統一，北約頓失其傳統對手。可是，在東歐地區，新興的民族衝突不斷，再加上走私、販毒、核武器的安全以及難民與生態環保等等問題日益嚴重。面對這種新情勢，北約十六個會員國曾於一九九一年底提出「新戰略概念」(New Strategic Concept)。^②在此新戰略中，除了重申上述政治與軍事的雙軌策略之外，經濟、社會與環保等因素，則為新增的國防政策考量；在執行方面，則以對話、合作與保持集體防衛的能力等三管齊下。

此處所提的合作方式，則是一項創新，其效果也在日後的「和平夥伴關係」的機制中得以發揮。^③在此一機制中，除了所有北約會員國以外，還納入二十八個中、東歐國家，盼能藉雙邊軍事合作，比如訓練與演習，以及增進軍隊的民主化等方式，來增進相互的了解，並促進這些國家的軍事與民主化的發展，以期儘早達到加入北約的標準。另外，當這些國家的安全受到威脅時，它們雖然不能享有北約的安全保證，但

註① Nordatlantikpakt - Warschauer Pakt, *Ein Vergleich zweier Buendnisse* (Muenchen: Bayerische Landeszentrale fuer politische Bildungsarbeit, 1984), pp. 89~274.

註② Anthony Cragg, "A new Strategic Concept for a new era," *NATO Review*, No. 2, Summer 1999, pp. 19~22, 採自 <<http://www.nato.int/docu/review/1999/9902-04.htm>>; Dieter Wellershoff, Mit Sicherheit, *Neue Sicherheitspolitik zwischen gestern und morgen* (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1999), pp. 110~111.

註③ Study on NATO Enlargement: Chapter 3, How NACC and PfP can contribute concretely to the enlargement process, 採自 <<http://www.nato.int/docu/basicxt/cnl-9504.htm>>; Heinz Gaertner, "European Security, NATO and the Transatlantic Link: Crisis Management," *European Security* (London), Vol. 7, No. 3 (Autumn 1998), pp. 1~13.



是最起碼可與北約磋商相關的安全問題。

換言之，此和平夥伴關係的機制，乃一個讓這些東歐國家加入北約的先修班。另外，有關國內的民主機制，尤其是政府對於軍隊的民主化有效控制，邊界問題與少數民族問題的和平解決，以及積極促進與鄰近國家的友好合作關係等等，都是北約向新申請加入會員的國家設置的先決條件。^④

此外，新戰略還強調北約的機動性與靈活性，並主張建立規模較小而機動力較強的快速反應部隊，以應付區域危機。進而，北約也於一九九二年決定將維持和平的任務，視為其新的使命，並允許在聯合國的授權之下，在歐安組織的五十三國之內派遣維和部隊執行任務。因此，北約派遣部隊的範圍，已由其會員國擴大到歐安組織的範圍。依照北約憲章第六條的規定，北約部隊的行動範圍，只限於各會員國以及北迴歸線以北的大西洋部分，以形成一個防衛的整體，來預防當時的蘇聯將西歐與北美國家的聯繫切斷所設計的。

同時，在睽違了三十年之後，法國重新於一九九六年加入北約軍事委員會，更增加了北約的實力。同年六月在柏林的北約外長會議中，各會員國又通過建立「各兵種特遣部隊」，此乃在北約的歐洲支柱方面的重要發展。

由此可見，在這四十年當中，北約已從一個比較被動的軍事防衛體系，經由防衛與談判的雙軌策略過程，而逐漸轉化為一個較具主動性而多元化的政治軍事防衛體系，或可更確切的說，北約已朝向危機處理的組織演變。近來，除了原本的防衛特質以外，北約還積極幫助東歐國家的發展，以為其日後入會作準備，此乃值得注意的特點。而北約所提出的所謂「二十一世紀新戰略觀」，則更有進一步的發展。

叁、二十一世紀新戰略觀

此一新戰略觀雖已醞釀多時，若以北約對於南斯拉夫戰亂不同的反應來觀察，則可略窺其發展的脈絡。自九〇年代以還，歐洲最嚴重的區域性衝突，非南斯拉夫的内戰莫屬。以前期波黑戰爭的實例而言，波士尼亞在一九九二年二月宣布獨立之後，就與境內的塞爾維亞族人爆發激烈的戰鬥。不久，歐洲聯盟與美國都相繼承認波士尼亞，聯合國安理會則在一九九三年五月，為波士尼亞回教徒劃出所謂的安全區，以便與其他交戰團體隔離，隨後也派遣維持和平部隊進駐交戰地點。一九九四年十一月，北約發動最大規模的軍事空襲行動，攻擊波黑地區塞族據點。由此可見，在波黑戰事中，是由聯合國介入並授權北約也採取行動。

反觀去年北約攻擊南聯盟的行動，則大異其趣。這主要是因為美國與西方國家都認為，塞爾維亞無權因為種族的原因而殘害科索沃地區的阿裔人民。依照北約在去年四月的華盛頓會議對於科索沃的聲明可以得知，北約國家均認為南聯盟政府的行動，

註④ Andrew Cottey, "Central Europe Transformed: Security and Co-operation on NATO's New Frontier," *Contemporary Security Policy* (London), Vol. 20, No. 2 (August 1999), p. 2.



已經明顯破壞了他們的基本價值：民主、人權與法制。^⑤

對此，德國國防部長夏平（Rudolf Scharping）也認為，^⑥此次巴爾幹的衝突，不是因為原油與原料，而是爲了要制止極端慘無人道的人權與生命權之遭到殘害。比如，歐安組織（OSCE）曾派觀察員進駐科索沃省的人家，從事實地調查的工作，但是，當觀察人員撤出之後，這些接納家庭的成員就因此被殘殺。還有，在一所小學中，老師在學生衆目睽睽之下被吊死，學生也被機關槍掃射。更加嚴重的是，不少的婦女被姦殺，還有受孕的婦女被剖腹等等。這種種族清洗（ethnic cleansing）的政策，充分顯示了塞爾維亞人法西斯的本質，必須立刻予以制止。

但是，北約國家也並不支持該地區阿裔人民獨立，因爲這不但有損南聯盟的主權，同時，當地阿裔人民最終的目的是在爭取獨立之後，與阿爾巴尼亞以及馬其頓國中約占三分之一人口的阿裔同胞，共組大阿爾巴尼亞國。^⑦若此，這不但更加破壞巴爾幹地區的局勢，而且對於當地民族的對立與衝突，更是雪上加霜。因此，不得以主權至上爲由而殘害人權，亦不得以爭取獨立爲由而引發戰端，好似已經成爲西方國家對付該地區的新策略。^⑧

可是，美國與歐洲之間安全利益的差異，仍舊十分顯著。基於地緣的因素，以及美國全球性戰略的部署，歐洲的區域性特質，以及其較高的可受傷害性，雙方自然不能完全配合。在八〇年代，東西兩大陣營在談判巡弋飛彈駐紮時期，蘇聯以其 SS20 飛彈將西歐國家視爲人質，以及美國將其歐洲盟友視爲談判的籌碼等態度，就是最好的證明。^⑨如今，環保、難民以及走私與跨國犯罪等問題，對於歐洲的危害也要高過美國許多，這自然就表現在美歐雙方對於科索沃事件的差異態度，這對於歐洲各國雖然會產生立即的危害，但是限於其實力，美國的立場還是比較舉足輕重。

相對值得注意的是，區域的衝突對於北約會員國家的安全，則發生不同程度的影響，這也是北約改變其策略與決策程序的重要原因。^⑩由於不同程度的安全顧慮，各會員國參與共同行動的意願則也不同。比如在科索沃戰爭期間，大量阿爾巴尼亞裔難民外逃，希臘與土耳其就首當其衝，因而對於北約的轟炸行動極力支持，相對的，其

註⑤ Statement on Kosovo, issued by the Heads of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 23rd and 24th April 1999, 採自<<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-062c.htm>>; 另參考：Admiral Gudio Venturoni, "The Washington Summit Initiatives: Giving NATO the 'Tools' to Do Its Job in the Next Century," NATO Review, No. 3, Autumn 1999, pp. 8~11, 採自<<http://www.nato.int/docu/review/1999/9903-03.htm>>.

註⑥ Der Spiegel, 17/1999 (Apr. 26, 1999), p. 26~30.

註⑦ Jens Reuter, "Die Entstehung des Kosovo-Problems," *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Bonn), B34/99, (August 20, 1999), pp. 3~10.

註⑧ Marie-Janine Calic, "Die Jugoslawienpolitik des Westens seit Dayton," *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Bonn), B34/99 (August 20, 1999), pp. 22~32.

註⑨ 前揭書，Nordatlantikpakt, pp. 298~303.

註⑩ Joanne Wright, "Trusting Flexible Friends: The Dangers of Flexibility in NATO and the West European Union/ European Union," *Contemporary Security Policy* (London), Vol. 20, No. 1 (April 1999), p. 123.



他的北約國家的態度則較為謹慎，可略見一斑。再者，若匈牙利積極支持北約地面部隊進攻南聯，比如提供軍事基地等方式，這是否會在事後波及在南聯沃沃地那（Vojvodina）地區的十多萬匈裔居民的權益，甚至在戰事中造成匈人攻擊同胞的惡果，使得布達佩斯政府為此進退兩難。^①

雖然如此，西方國家還是備感威脅，是否可能會因戰事的擴大，而影響到當地國家核武器的有效控制？若核武器落入恐怖份子之手，對於世界和平的危害，則不言可喻。因而，為了未雨綢繆，以衝突最為尖銳的南斯拉夫地區作為開刀對象，以期達到殺雞儆猴的效果。

可是，在聯合國方面，聯合國憲章第七章規定了對於和平之威脅與破壞及侵略行為應付的辦法，就是由安理會採取行動。但是，南國的內戰，既非威脅也非破壞世界和平，更未對他國侵略。因此，安理會無法依照憲章第 42 條，來採取必要的軍事行動，以維持或恢復國際和平。賽族人在科省的行為，是否觸犯「防止及懲辦滅種罪公約」，值得進一步認定，而中共則認為情況並非如此嚴重，國際輿論也普遍並非如此認定。就算如此，此一衝突也應交由相關國家法院或國際法院來審理，武力干預的手法，極為不宜。

此外，聯合國憲章第 52 與 53 條，則對於區域機關採取區域辦法，有相當限制，而北約並不被排除採用憲章的區域辦法。其限制的辦法包括：與聯合國的宗旨與原則符合者為限，將地方爭論提交安理會之前，應依該項區域辦法，或由該區域機關力求和平解決，如無安理會的授權，不得依區域辦法或由區域機關採取任何執行行動。

面對聯合國的種種限制，早在前（一九九八）年九月，北約在葡萄牙召開的國防部長非正式會議上，就討論過面向二十一世紀新戰略的草案，並於去年四月二十四～二十五日在華盛頓所召開的五十週年慶會議上正式通過。^②當時，美國國務卿阿爾布萊德（Madeleine Albright）就將「集體防衛」的概念賦予「捍衛共同利益」的新內涵，以便讓北約有能力迅速的對於區外的危機做出反應，終於達成自去年三月二十四日以來，北約規避聯合國的授權而向南國大舉轟炸行動的決議，其中中共與俄羅斯兩國的反對態度，以及其在安理會所擁有否決權的地位，也是重要的考量因素。

由此可見，北約在本質上已有相當大的改變。^③依照北約憲章第 5 條的規定，當一個或多個會員國受到外來武力攻擊時，這將被視為對於北約全體的攻擊。在此情況之下，北約得依照聯合國憲章第 51 條個別與集體防衛的規定，以武力進行防衛。因此，北約乃一個被動的集體防衛的組織。但是，如今新戰略觀中則認為，北約應當重視其功能性的特質，假足夠的武力，來有效嚇阻以及處理危機。同時，把保護的範圍

註① Wolf Oschlies, "Zur Haltung der suedosteuropaeischen Staaten im Kosovo-Konflikt," *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Bonn), B 34/99 (August 20, 1999), pp. 11~21; *Der Fischer Weltalmanach '99* (Frankfurt/M, October 1998), p. 404, 該地區與匈牙利為鄰，其兩百萬人口當中，18.9%屬於匈牙利裔。

註② "50. Jahrestag der NATO. Erklarung von Washington," *Bulletin* (Bonn), Nr. 24 (May 3, 1999), pp. 221; *International Herald Tribune*, Feb. 19, 1999, p. 6; *ibid.*, Feb. 23, 1999, p. 9; *Das Parlament*, April 30, 1999, p. 14.



擴大到非會員國，而且由被動的防禦措施改變為積極主動的維持和平行動。

再者，在新戰略觀中，北約與聯合國安全理事會的關係也值得注意。依照北約憲章的規定，北約同意聯合國憲章中維護世界和平的精神，但並無遵守聯合國決議的義務。可是，在北約一九九四年一月的高峰會議上，各會員國一致同意，北約的行動應得到安理會的授權。如今，以美國為首的北約國家都主張，未來北約的軍事行動，不必受到聯合國的制約，北約可以獨立行動。而當時北約祕書長索拉那（Javier Solana）在五十週年大會上也曾表示，北約並非只能從事安理會所批准的行動，而聯合國乃典型的由主權國所組成的國際組織，其決議對於會員國而言，並無絕對的拘束力，此乃有別於超國家性質的歐盟組織。

進而，北約建立新機制的發展也不可避免。北約將會成立一個有關於大規模毀滅性武器的研究機構，負責蒐集不友善國家如伊拉克與利比亞等國，以及國際恐怖主義組織的情報，這也是將北約任務擴大的一種做法。

在北約內部決策程序方面，也會有相當的改變。至今為止，依照北約憲章的規定，北約的任何決議，都必須以一致決的方式決定。依此，北約對於危機的反應程度與速度，將受到很大的限制，若改為多數決或自願原則，而不同意的會員國則無法阻止，必可以增加北約的行動效力，因而這項規定，也將會被改變。

由此可知，基於後冷戰時期東歐地區情勢的演變，當前地區性與局部性的危機與衝突，促使北約在戰略上以及決策的機制上，都有相當的調適。因而，整體性的行動已被局部性與靈活性的反應所取代；聯合國的權威與其維和效果，受到影響；在國家安全的考量上，人權高於主權的理念，也逐漸被接受。但整體而言，這些新的發展是否會形成慣例甚至往後的政策模式，還有待證明。

肆、北約東擴的效果

基於維護國家安全的考量，新加入北約的波蘭、捷克與匈牙利等三國，都曾對於入會的行動，不惜餘力。^⑭首先，基於歷史的原因，這些東歐國家多半是在一次戰後，才分別脫離俄國、德國與奧匈帝國的控制而獲得獨立。隨即，在納粹德國的蹂躪之後，又被蘇聯占領四十餘年，直至八〇年代末期蘇聯解體之後，這些國家才得以重生。因此，當這些中小型的東歐國家，在面對後冷戰時期以來的新危機時，如何尋求安全的保障，當然是這些國家的重要利益。

其次，因為北約是目前歐洲比較能有效處理危機的集體安全組織，其他的組織如

註⑭ “50. Jahrestag der NATO. Das Strategische Konzept des Buendnisses,” *Bulletin* (Bonn), Nr. 24, 1999 (May 3, 1999), pp. 222; Joshua Muravchik, “How to Werck NATO,” *Commentary* (New York), Vol. 107, No. 4. (April 1999), pp. 29~33; 文匯報，1999年2月7日，版A5；人民日報，1999年2月3日，版6。

註⑮ Gerhard Wettig, “NATO, Russia and European Security after the Cold War,” *Aussenpolitik* (Koeln), Vol. 49 (Jan, 1998), pp. 18~23.



同歐安組織（OSCE）、歐洲聯盟（EU）或是西歐聯盟（WEU）等等，不是大而無當或是尚處於初級發展階段，就是從無任何積極作為，對於處理歐洲危機事故所能發揮的效果較小。

雖然如此，早在一九九五年北約就做出對於東擴的詳細評估，^⑤其中歐安組織是歐洲最大的安全組織，目前也開始建立武裝部隊，在預警與建立信任等方面，也曾發揮相當的作用。而歐洲聯盟也經由共同的外交與安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP），來建立其獨立的武裝力量，再加上西歐聯盟跨越北約與歐盟的功能，使得以上這幾個組織，得以互補互利，相互為用，而且由於其會員國的高度重疊，更使得它們之間，聯繫緊密，環環相扣。當然，偶或有歐美之間的嫌隙，比如美國與法國之間的齟齬，但因歐洲的力量到底與美國相去甚遠，因而受到美國的影響還是比較大，對於危機處理的立場，也大多在美國的領導下，眾志成城。因此，北約的東擴，則也必須在這幾個組織的多方考慮之下，始能畢盡其功。

再以對於這些國家的危機而言，德國納粹的陰影仍在，可是，現階段德國不但可以提供這些國家所需的科技與經貿利益，同時，德國也是這些國家加入西方民主集團的橋樑，而且，就算德國仍具征服歐洲的野心，在北約這樣的集體防衛的框架中，也難以發揮。因此，德國對於這些國家而言，可謂利大於弊。

俄羅斯的情況則不同。除了當地經濟發展落後以外，共黨份子與極端民族主義份子，不時有重溫蘇聯舊夢的煽動性言論與行動，同時，莫斯科政府也曾提出建立二十一世紀安全模式的構想，一直不斷地引起東歐國家的恐慌，一旦現任葉爾欽政府失控，後果將更不堪設想。^⑥由此可見，波、捷、匈三國加入北約的意願極強，這甚至也會讓人質疑，到底是北約基於要保障該地區的和平而積極東擴？還是這三國要積極加入北約以尋求保護？

波蘭外長葛瑞美（Bronistaw Geremek）曾於加入北約時表示，^⑦對於波蘭人民而言，原本屬於西方陣營的波蘭，乃是被冷戰強迫與壓制了半個世紀。如今，加入北約乃意味著冷戰的結束，波蘭則可重回西方陣營，共同為歐洲的和平與安全做出貢獻。

進而，與波蘭接壤的烏克蘭，^⑧也一改其原本反對北約東擴的態度，並認為波蘭加入北約，更可以增進烏國的安全。一方面，因為波蘭必須達到北約睦鄰關係的要求，這將可迫使其改善與烏國的關係。另一方面，近來俄羅斯也對烏克蘭表達了善意，比如一九九七年的雙邊友好條約，因為烏俄兩國的紛爭，將會更促使前者積極加入西方

註⑤ Study on NATO Enlargement, 採自<<http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9504.htm>>.

註⑥ John Baylis, "European Security in the Post-Cold War Era: The Continuing Struggle between Realism and Utopianism," *European Security* (London), Vol. 7, No. 3 (Autumn 1998), pp. 14~27.

註⑦ "Rede des polnischen Aussenministers, Bronistaw Geremek, bei der Hinterlegung der Ratifizierungsdokumente fuer den Beitritt der Tschechischen Republik zur NATO am 12. Maerz 1999 in Independence, Missouri (gekuerzt)," *Internationale Politik* (Bonn), June/1999, p. 96; Longin Pastusiak, Poland on Her Way to NATO," *European Security* (London), Vol. 7, No. 2 (Summer 1998), pp. 55~62.

註⑧ Andrew Cottey, *op. cit.*, p. 6.



陣營，這並不符合俄國的利益。易言之，波蘭加入北約的行動，更進一步促進了波、烏、俄三國之間關係的改善，對於與波蘭接壤的立陶宛而言，也有相同的效果。因此，這種狀況對於當地的和平與發展，貢獻頗大。

相對的，白俄羅斯與卡力寧格勒（Kaliningrad）的情況則不同。^①基於白俄的獨裁政府以及其與俄羅斯較為緊密的關係，再加上居於白俄境內的波裔少數民族的問題，波蘭與白俄的關係長期不睦，因而使得白俄始終反對波蘭加入北約。至於卡力寧格勒這塊與母國隔離的俄羅斯地區，則因為其經濟情況的日益惡化，而使得波蘭無法在短期內改善雙邊的關係，只有藉類似和平夥伴關係的機制，來予以緩和與保障。

此外，捷克外長卡凡（Jan Kavan）也在入會前表示，^②捷克在這一世紀以來所經歷的創傷，其中包括被列強分裂與欺凌的慘痛經驗，以及受共產黨的血腥統治等等，將可經由加入北約而獲得保障。除了斯洛伐克以外，捷克只與原東歐的波蘭接壤，而捷克也並無嚴重的少數民族問題，對於斯洛伐克的關係，也經由和平的分裂而建立了基礎。因此，捷克的問題比較單純。^③

匈牙利的情況則比較複雜。基於歷史的因素，奧匈帝國在一次世界戰後解體，匈牙利喪失三分之二的領土，因而造成許多匈裔少數民族僑居鄰邦，其中主要包括羅馬尼亞、斯洛伐克與南斯拉夫等國，也產生不少民族問題。^④但也是基於北約對於新會員國睦鄰的要求，匈牙利與斯洛伐克以及羅馬尼亞之間的少數民族以及邊界問題，也經由一九九五與一九九六年的雙邊條約而得到解決。匈牙利外長馬頓怡（Janos Martonyi）也認為，^⑤匈牙利早在一九五六年就曾強力反抗外來的共產勢力，重新回到西方民主集團，乃經由加入北約而得以實現，北約則可提供匈國最佳的安全保障，由此可見加入北約對於匈牙利的重要性。

綜上所述，北約東擴對於中東歐地區和平的貢獻不小。一方面，在波、捷、匈三國加入北約之前，它們都不太敢與俄國進一步改善關係，尤其在軍事交流方面，以免使西方國家起疑心，而影響它們入會的進程。如今，此三國則可以北約會員國的身分，比較無慮地與俄羅斯交往，這對於相互之間信任的建立與培養，助益尤大。另一方面，這些國家都想利用北約的保護傘，以確保其國家安全，而相對的，其代價則是必須接受以和平的方式來解決爭端，這對於該地區和平的貢獻，已有實例可循。

可是，波、捷、匈三國也會基於其不同的地理位置以及其與俄國的關係，而對於當地的和平與發展，會產生不同的效果。捷克與匈牙利距離俄國較遠，它們與俄國也

註① Andrew Cottey, *op. cit.*, p. 9.

註② "Rede des tschechischen Aussenministers, Jan Kavan, bei der Hinterlegung der Ratifizierungsdokumente fuer den Beitritt der Tschechischen Republik zur NATO am 12. Maerz 1999 in Independence, Missouri (gekuerzt)," p. 95.

註③ Andrew Cottey, *op. cit.*, p. 16.

註④ Andrew Cottey, *op. cit.*, pp. 10~13.

註⑤ "Rede des ungarischen Aussenministers, Janos Martonyi, bei der Hinterlegung der Ratifizierungsdokumente fuer den Beitritt der Tschechischen Republik zur NATO am 12. Maerz 1999 in Independence, Missouri (gekuerzt)," p. 98.



相對沒有重要的經貿與地緣政治關係，但是，波蘭的情況不同。因為波蘭與俄羅斯、立陶宛、白俄羅斯以及烏克蘭接壤，而且其與俄國經貿與政治關係較為緊密，但是在傳統上，波俄兩國總是齟齬不斷，並缺乏相互的信任，在波蘭加入北約之後，則可能形成兩國在此地區的競爭，這也是值得注意的課題。

伍、各方反應

反對北約當前發展最力的國家，是以中共與俄羅斯為主。依照中共的看法，^②科索沃問題，根本是南國的內政問題，科索沃是南國的一個自治省，其獨立的訴求，有別於前南國各共和國的分離政策，科省問題不是民族自決的問題，而是南國的內政問題，是一個主權國家如何處理中央與地方矛盾的問題。北約的行動不但違反自己的憲章，也違反聯合國憲章的規定。

此外，中共還強調北約的防禦特性，而南國並未攻擊北約，北約的轟炸政策有違北約憲章的規定。再加上去年五月份，以美國為首的北約戰機，悍然以飛彈攻擊中共駐南國大使館，造成人員傷亡與館舍的損失，更暴露出北約凶殘的本質，^③自蘇聯解體以來，美國已成爲世界唯一的霸權，其稱霸世界的野心，也已表露無疑。

再者，依照中共的看法，所謂人權高於主權的觀念，更動搖了國際法的基礎，如聯合國憲章中所規定，各會員國主權平等以及不得干涉它國內政等規範，都被北約破壞殆盡，如此危害世界和平至鉅。^④主權是人權的基礎和前提，沒有國家主權，人權必定失去保障。美國黑人長期受到歧視，其他國家應否置喙？若可藉人權高於主權爲由而干涉他國，那麼中共是否可因華人在印尼遭受殘害而出兵干涉？若此，豈不天下大亂？由此可知，中共對於此事件認知，與北約國家相去甚遠。

當然，十分可以理解的就是，中共一方面反對美國的軍事擴張，另一方面則爲了對台灣保留完整的主權訴求，同時極力避免外國勢力對於此一問題的干預，而提出上述反對的立場。反之，若北京當局不反對北約轟炸南聯盟事件，萬一中共在未來以武力攻擊台灣時，「人權超越主權」的理論，也剛好提供外國勢力介入台灣問題的充分理由，此乃北京極不願見的情況。若北京未能阻止台灣獨立，則引起大陸其他地區如西藏與新疆連鎖反應的可能性大增，其後果將不堪設想，這也是北京對於台灣問題堅持的主要原因之一。

在俄羅斯方面，當俄軍在一九九一年自東德與其他東歐國家撤出之後，北約就有接納波蘭、捷克與匈牙利的計劃，而這也就引起了俄羅斯強烈的反對。因爲，自東歐國家非共化以來，其經濟改革的成果普遍不彰，尤其俄羅斯的經濟更是陷入泥沼，國內的共產黨徒蠢蠢欲動，他們更與極端民族主義者結合，企圖以選舉奪權，西方勢力的進逼，有惡化此局勢的可能，主政者自然必須加以提防。

註② 文匯報，1999年4月13日，頁A11。

註③ 呂其昌，「從北約暴行看美國的全球戰略」，現代國際關係（北京），1999年第6期，頁7。

註④ 徐學根、朱憲，「評新干涉主義」，現代國際關係（北京），1999年第8期，頁19～22；馬晴燕，「且看北約怎樣踐踏國際法」，現代國際關係（北京），1999年第6期，頁15～17。



此外，由於有限的經濟實力，俄羅斯國軍的武裝力量也受到很大的影響。^②雖然如此，基於其對於傳統勢力範圍覬覦的心理，俄羅斯期盼在該地區重新建立一套安全的機制，尤其在其周邊地區，其中包括車臣（Chechnya）與摩爾多瓦共和國（Republic of Moldova），則以強力軍事鎮壓的手段，來解決相互之間的民族爭端問題。對於拉脫維亞（Latvia），莫斯科政府也曾以制裁的方式，來反制當地政府鎮壓俄裔居民的示威活動，同時運用影響力，企圖阻止其立法部門通過加入北約的議案。此種政策，一方面企圖保障在國外的俄裔少數民族，另一方面則極力鎮壓國內的少數民族，這不但自相矛盾，而且與西方的標準相去甚遠。

但是，對於西方的強權，俄方極力倡導以外交方式解決爭端，並盡量避免與外界的衝突。^③依照俄羅斯官方的研判，當前西歐方面的威脅有限，可是，由北約的擴張而造成的孤立，當然也是莫斯科擔心的課題。雖然俄羅斯仍是核子大國，而且仍舊擁有超級大國的規模，但是，基於缺乏民主的制度長達七十餘年，因此，俄羅斯放棄成為其他國家制度典範的訴求。目前，俄羅斯已有被西方包圍的感覺，因此，改善與中共的關係，甚至邀請印度加入中俄聯盟的計劃，已經在積極進行當中。

由此可知，面對北約東擴的這種情況，俄羅斯基本上是心餘力拙。既然無法阻擋北約的東擴，莫斯科當局則一方面進行與北約的合作計畫，而另一方面則不斷強調，歐洲的安全必須由歐安組織與聯合國安理會來總其成，而不得以北約來主導，因為俄羅斯對於這兩個組織比較具有影響力。^④

自一九九七年五月北約與俄羅斯所簽訂的「雙邊關係合作與安全基礎決議」（Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between the Russian Federation and the North Atlantic Organization）至今，雙方關係的進展不差，早在波黑戰爭期間，俄羅斯就曾與北約一同參與的維和行動，並獲得相當的成果。但是，在去年三月北約攻擊南聯盟後不久，^⑤俄羅斯因反對北約不受聯合國的授權而一意孤行，斷絕與北約的關係，其中包括核武安全以及解決戰略武器管理系統「千禧年蟲」的問題，雙方所建立的和平夥伴關係也被凍結。

對於俄羅斯反對北約攻擊南聯盟一事，其原因與中共相類似。因為，目前俄羅斯正在加緊以武力來對付車臣地區的分離份子，而西方國家也多半對此表示關切，並以停止貸款的方式予以干預，這當然是莫斯科當局所不願見。但是，若莫斯科不採取反對的態度，車臣獨立的可能性將增高，若此，這將引起連鎖反應，導致俄羅斯瓦解的危機將會惡化。

註② Stephen J. Blank, "NATO enlargement between rhetoric and realism," *International Politics* (Hague, London, Boston), Vol. 36, No. 1 (March 1999), pp. 67~88.

註③ Hans-Henning Schroeder, "NATO-Oeffnung und russische Sicherheit," *Aktuelle Analysen* (Koeln), Bundesinstitut fuer ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 2, 1997 (Jan. 27, 1997), p. 2; Michael Mandelbaum, ed., *The New Russian Foreign Policy* (New York, Council on Foreign Relations, 1998), p. 32.

註④ Leonid Ivashov, "Russia-NATO: Matters of Cooperation," *International Affairs* (Minneapolis), Vol. 44, No. 6 (1998), pp. 111~119.

註⑤ 中國時報，民國88年4月23日，版13。



在德國方面，將此一中歐強權納入一個集體的安全體系中，以便有系統的予以牽制與控制，這是北約成立以來西歐各國一貫的策略。而德國自一九九〇年統一之後，政經實力不斷增加，歐洲鄰國均疑慮重重，對於德國主導歐洲事務的能力，戒慎恐懼，德國將仍舊是歐洲的德國，還是德國會將歐洲變成德國的歐洲？因此，上述的歐洲各國一貫的策略，更有加強執行的必要。以德國而言，統一之後領土東移，更加拉近與東歐的距離，首都柏林距離波蘭只有幾十公里。一旦東歐情勢惡化，或產生大量難民，德國將首當其衝。因此，對於北約職權的擴大，德國政府均全力支持。

由此可知，南斯拉夫距離中國大陸較遠，對於中共並不產生直接的危害，但是美國大舉的軍事介入，則使中共心生恐懼。雖然如此，基於國家統一的政策，以及主權至上絕對不容破壞的原則，中共仍舊反對北約的軍事行動以及擴張的政策。俄羅斯雖然反對北約的行爲，但是受限於其實力，它們還是必須吞下此苦果，再加上車臣的問題，勉強與北約交往，乃目前最好的選擇。而德國則原處東西兩大集團的前沿，北約的東擴與擴張，不但可以增加與東歐地區的緩衝地帶，而且北約靈活戡亂的反應，對於德國的安全，多所助益。因此，柏林政府對於北約如此積極的態度，是可以理解的。

陸、結 論

綜上所述，基於後冷戰時期東歐地區情勢的新發展，北約必須加強其機動性與靈活性，否則無法應付新的局部性區域危機。此外，積極主動地派出維和部隊干預危機，乃當前北約最大的特色，而人權超越主權的新價值觀，則爲其主動出擊的合法化基礎。中共的反對立場，乃傳統主權觀念對於此新人權觀的反制，俄羅斯則因積弱不振，而必須予以忍受。由於這兩個反對的力量有限，這將使得此新人權觀有進一步發展的空間。

值得注意的是，在波蘭、捷克與匈牙利三國加入北約的過程中，爲了達到北約所要求的國內民主化，以及和平解決國際爭端等要求，此三國以及其多數周邊國家，都已對此做出相當的努力，這對於中、東歐地區的和平與穩定，已經產生了不小的效果，值得稱道。

但是，各方對於北約的新戰略的批評仍舊不少，而北約也並未能在科索沃戰事當中，以光榮的勝利者姿態出現，到底此次戰事是否以例外事件來定位，也不斷引起熱烈的討論。從另一角度觀之，此種新人權觀以及北約的軍事行動，還是以強國的實力與利益爲後盾，設若科索沃事件發生在非洲，這些觀念與行動則可能無由發生。因此，此新戰略是否會爲西方國家廣泛接受，還有待觀察。

最後，北約雖然要求其新會員國以和平手段解決爭端，但是，這是否與其轟炸南聯盟的行動自相矛盾？這對於其他地區是否會產生負面的影響：武力是否仍舊是解決爭端的較佳手段？值得大家深思。

* * *

（收件：88年10月25日，修正：89年1月5日，再修正：89年2月2日，接受：89年2月15日）



The Transition of NATO's Role and Function in Post Cold-War Era

Shaocheng Tang

Abstract

Since the end of the Cold War, NATO's role and function has changed tremendously. The policy of defense and intimidation has been gradually replaced by partial intervention. NATO is gradually transforming itself to a kind of crisis management organization. "Human rights are superior to sovereignty" seems to have been the justification of their military action against Yugoslavia last March. The area of intervention has been extended to non-member states. NATO has also escaped needing the authorization of the UN, despite drastic opposition from China and Russia. Whether these actions will be accepted still is not certain.

Nevertheless the new members – including Poland, the Czech Republic, and Hungary – and most of their neighboring countries have all tried their best to promote relations and solve conflicts via peaceful means in order to meet NATO requirements. In sum, NATO has already contributed much to peace and stability in Central and Eastern Europe. However, NATO military action seem to contradict these requirements for new member.

Keywords : NATO; New Strategic Concept; Partnership for Peace; NATO eastward enlargement; 21 Century New Strategic Concept

